

PRE-BUDGET SUBMISSION



House of Commons Standing
Committee on Finance
August 2010



Introduction

As Canada emerges from the grips of recession, there are a number of lessons learned from the recovery of the 1990s that should guide future government policy. First, federal fiscal and tax policy have a considerable influence over Canada's global competitiveness. Strict adherence to fiscal prudence must be balanced against the necessity to continue to invest in Canada's key public infrastructure that will yield a more productive and competitive economy over the longer term. Second, without a balanced approach, governments risk undermining future economic growth in order to achieve lower debt-to-GDP ratios, which even after the spending of the past two years, remain at levels that are the envy of all G8 nations.

Canada's global productivity and competitiveness are among the highest in the world. One need only look at the levels of foreign investment in our economy to witness evidence of global confidence in our future. There are however a number of significant challenges on the horizon that, if not addressed quickly, will undermine future growth.

CCA believes the answer to continued national prosperity lies in better coordination between federal and provincial fiscal policies and support for national economic objectives. As part of this year's pre-budget consultations, CCA is pleased to submit to members of the House of Commons Standing Committee on Finance the following recommendations:

1. The federal government make permanent its rebate of the GST paid on all municipal purchases.
2. The federal government increase from \$2 billion to \$5 billion annually the amount transferred to municipalities under the Gas Tax Program. Furthermore, through discussions with the provinces, the federal government ensure that any increase in direct federal funding for municipalities does not lead to a corresponding decrease in provincial-municipal funding.
3. The federal government in cooperation with the Council of the Federation, further research the links between infrastructure funding and productivity, and develop a long-term national infrastructure investment plan and cost-share equally its implementation among all three orders of government. As part of this effort, consideration should be given to the development of new policy prescriptions designed to provide municipal governments with greater financial flexibility and permit them to expand their revenue collection powers beyond property taxes and development charges.
4. In order to permit colleges to engage in a program of modernization to meet the growing demand for additional skilled workers today and the needs of tomorrow, the federal government should extend the Knowledge Infrastructure Program at a funding level of \$1 billion annually over the life of the Building Canada Plan.
5. In order to increase the effectiveness of the Apprenticeship Job Creation Tax Credit, the federal government change current tax policy to make the credit a true incentive.
6. CCA members recommend the federal government increase, on a time-limited basis (over the life of the Building Canada Plan), the capital cost allowance rate for equipment purchases covered by Classes 10, 16, and 38, to 50 per cent and depreciable on a straight-line basis.
7. CCA members recommend federal tax policy be amended to permit tax deferral of capital gains on the sale of investment properties if the proceeds are reinvested within one-year of the sale into energy improvements.



1. Increase Economic Productivity

National productivity rates have been of concern to policy makers, bankers, academics and corporate leaders for more than 20 years. Since the early 1990s, all international measurements of productivity showed Canada falling further behind our closest global competitors. In response, Parliamentarians have introduced measures in the form of favourable tax policies and incentives to encourage businesses to acquire new equipment and machinery. Unfortunately, to date, most of these efforts have had little impact on improving national business productivity.

Recently, many economists have taken up the productivity challenge anew and sought answers to this puzzling question elsewhere. A leading emerging hypothesis for Canada's anaemic productivity rate is the strong link between productivity and investment in core public assets, such as roads, highways, ports, airports, and border facilities to name a few, or national public infrastructure.

A study by David Aschauer¹ in 1989 first suggested that declines in G7 productivity rates could be partially explained by reduced investment in infrastructure as a percentage of overall GDP. This conclusion was further supported by Professor James Brox² who found that in 1994, Canadian and US productivity rates were essentially the same; however, by 2007, the Canadian rate of investment had declined by 3.5 per cent while the US rate had increased by more than 24 per cent. As a result, during this period, the US increased its productivity rate by more than 20 per cent over Canada.

The Brox study also found that the reductions between 1994 and 2007 were part of an ongoing declining rate of overall investment in infrastructure by Canadian governments. Since 1960, federal spending as a percentage of overall infrastructure investment decreased from just under 30 per cent to less than five (5) per cent in 2007. Provincial spending also decreased, but only mildly from less than 50 per cent to just over 40 per cent in 2007. During this same period, municipal spending increased from less than 30 per cent in 1960 to more than 55 per cent in 2007. Since, however, local revenue sources have not kept pace with these added expenditures, the result has been inadequate funding for infrastructure maintenance and an accelerated deterioration of local public assets, which has caused Canadian manufacturing productivity to suffer.

Today, many experts, including Brox, identify the existence of a substantial public infrastructure deficit, which will continue to grow quickly as many of infrastructure assets built in the 1950-60s rapidly approach the end of their useful service life. A report by Thomas Courchene³ of the School of Public Policy Studies at Queens University finds the increased custodianship of infrastructure assets at the municipal level particularly troubling for Canadian cities since they rely far more on property taxes than their US or European counterparts. Canadian municipalities raise 92 per cent of overall revenues from property taxes, whereas US cities raise just 72.8 per cent. European cities, with the exception of those

¹ Aschauer, David. *Is Public Expenditure Productive?* Journal of Monetary Economics. 1989, Vol. 23, 2.

² Brox, James A. *Infrastructure Investment: The foundation of Canadian Competitiveness*. IRPP Policy Matters. August 2008, Vol. 9, 2.

³ Courchene, Thomas J. *Global Futures for Canada's Global Cities*. IRPP Policy Matters, Vol. 8.2.



in the United Kingdom, are least dependent on property taxes raising less than 60 per cent of overall revenues through property taxes.

Since unlike sales and income taxes, property taxes tend to increase much more slowly than the economy or local expenditures to support it, they make for a very poor source of funding for municipal infrastructure construction and maintenance. Both federal and provincial governments have recognized this problem and have implemented some revenue sharing mechanisms to help increase municipal capacity to manage infrastructure. For example, the federal government has rebated municipal GST purchases to 2014 and created a permanent \$2 billion annual per capita transfer of revenues to municipalities through the Gas Tax Transfer Fund. However, despite the success of these measures, as well as recent increases in national infrastructure funding under government stimulus measures and joint-funded infrastructure development programs, Canada will continue to suffer economically without further increases in government infrastructure funding.

A recent study by RiskAnalytica⁴ found that new entrants to the Canadian labour market can suffer as much as a \$51,000 reduction in earnings over their careers resulting from lower productivity attributable to inadequate infrastructure. While higher tax rates will be needed to support increases in infrastructure investments, the resulting income gains will more than prevent any projected loss in incomes, as employees will witness a return of \$1.48 in real after-tax income for every additional dollar increase in taxes paid.⁵ The Conference Board of Canada⁶ drew similar inferences in looking at infrastructure investment and productivity growth within Ontario, concluding that for every real dollar spent on public infrastructure, a \$1.11 increase in real GDP will be generated.

CCA members appreciate the need for fiscal prudence in the coming years as governments across Canada reduce spending and focus on balancing budgets. Previous government efforts to balance budgets have often come at the expense of capital spending, which produced an infrastructure deficit estimated at \$123 billion.⁷ If Canada is to overcome low productivity levels and remain a globally competitive place in which to invest and do business, it must increase, not decrease, overall spending on infrastructure.

Recommendations:

1. The federal government make permanent its rebate of the GST paid on all municipal purchases.
2. The federal government increase from \$2 billion to \$5 billion annually the amount transferred to municipalities under the Gas Tax Program. Furthermore, through discussions with the provinces, the federal government ensure that any increase in direct federal funding for municipalities does not lead to a corresponding decrease in provincial municipal funding.

⁴ Stiff, David and Smetanin, Paul. *Public Infrastructure Underinvestment: the Risk to Canada's Economic Growth*. RiskAnalytica, 2010.

⁵ Stiff, David and Smetanin, Paul. *Public Infrastructure Underinvestment: the Risk to Canada's Economic Growth*. RiskAnalytica, 2010.

⁶ Antunes, Pedro, Beckman, Kip and Johnson, Jacqueline. *The Economic Impact of Public Infrastructure in Ontario*. The Conference Board of Canada. 2010

⁷ Mirza, Saeed. *Danger Ahead: the Coming Collapse of Canada's Municipal Infrastructure*. A report for the Federation of Canadian Municipalities. 2007.



3. The federal government in cooperation with the Council of the Federation, further research the links between infrastructure funding and productivity, and develop a long-term national infrastructure investment plan and cost-share equally its implementation among all three orders of government. As part of this effort, consideration should be given to the development of new policy prescriptions designed to provide municipal governments with greater financial flexibility and permit them to expand their revenue collection powers beyond property taxes and development charges.

2. Increase Skilled Worker Training Capacity

Over the coming decade, Canada's economy will face a critical skilled worker shortage. The Conference Board of Canada predicts the number of new skilled workers needed to replace an aging Canadian workforce, from manufacturing to healthcare, tourism to banking, oil and gas to mining, will reach 1,000,000 by 2020. In the construction industry alone, it is estimated that the industry will need more than 395,000 new workers by 2018 just to keep pace with attrition and growing domestic demand.

The investments made under Canada's Economic Action Plan have been important first steps towards increasing domestic training capacity. The \$2 billion in federal funding for university and college infrastructure improvements have produced more than \$5 billion in new targeted spending across Canada.

As the leading provider of employment-ready, skilled graduates, Canada's community colleges and polytechnics are integral to addressing the pending skills shortage. Many community colleges despite the investments of the past 18 months, will continue struggling to keep up with current and future program demands. Many colleges have backlogs of 12 to 18 months for entry into technical and apprenticeship programs and use obsolete equipment for training.

CCA members are very concerned about the declining state of Canadian community colleges and polytechnics. The industry relies heavily on these institutions to produce the skilled workers required to remain competitive and keep pace with the ever-increasing demand for construction services within the Canadian economy. Without ongoing improvements to modernize community colleges across Canada, labour shortages will become routine, making our economy less globally competitive and Canadian industry less capable of seizing new opportunities for growth in the global marketplace. While much of the responsibility for this task lies with provinces, the federal government can assist by extending the Knowledge Infrastructure Program over the life of the Building Canada Plan.

Recommendation:

4. In order to permit colleges to engage in a program of modernization to meet the growing demand for additional skilled workers today and the needs of tomorrow, the federal government should extend the Knowledge Infrastructure Program at a funding level of \$1 billion annually over the life of the Building Canada Plan.

3. Encourage Employers to Hire New Apprentices

CCA applauds the federal government for the introduction of various support programs designed to encourage apprenticeship training across the country. Specifically, the



introduction of the Apprenticeship Job Creation Tax Credit holds considerable promise as an effective tool for increasing apprenticeships within the workplace. The tax credit provides an employer incentive to hire first- and second-year Red Seal trade apprentices through an annual non-refundable tax credit equal to a maximum of \$2,000 of eligible salaries and wages per apprentice.

However, a 2007 Canada Revenue Agency (CRA) ruling⁸ effectively removed any incentive by treating the tax credit as government assistance and requiring it to be included in the taxpayer's income, thereby neutralizing the intended Parliamentary incentive for employers to take on first- and second-year apprentices.

Recommendation:

5. In order to increase the effectiveness of the Apprenticeship Job Creation Tax Credit, the federal government change current tax policy to make the credit a true incentive.

4. Stimulate Economic Growth through Equipment Modernization

As the economy emerges from recession, most analysts believe private sector investment has not yet recovered to pre-recessionary levels. Instead of investing today in anticipation of strong future growth, Canadian businesses are raising long-term capital on investment markets, but borrowing very little from banks. In a recent report by TD Economics, business credit is not showing any significant increase as would be expected at this point in the business cycle. TD economist Grant Bishop said, "With businesses stockpiling cash...it is not clear that the surge in corporate profits has been used to finance new capital investment."⁹

Business capital investment, like construction activity, is usually a lagging indicator when measuring economic growth. The fact that business borrowing remains weak is worrying, especially in light of lacklustre economic growth predictions for the world economy following the end of the unprecedented stimulus measures of the past 18 months.

What the Canadian economy needs now are a series of tax incentives to encourage businesses to invest in capital and machinery, which will lay a strong foundation for a more competitive economy as the world emerges from recession.

4.1 Capital Cost Allowance

CCA members strongly believe what is required at this time is a federal incentive to help encourage businesses to reinvest in the purchase of new equipment. Accelerating the depreciation rates on trucks, tractors, trailers, and power-operated moveable equipment used for moving, excavating, placing or compacting earth, rock, concrete or asphalt would provide additional valuable stimulus to retailers and the manufacturing sector alike.

Across Canada, there are more than 250,000 businesses working in construction. These firms rely on various types of mobile and stationary equipment in order to construct, maintain and repair homes, schools, commercial and industrial buildings, roads, highways, bridges, water treatment facilities, sewers, electrical grids and power stations, as well as other types of less common infrastructure such as ports, rail terminals, airports and

⁸ Atkinson, James. *Apprenticeship Job Creation Tax Credit - 12(1) (t)*, CRA Ruling 2007 - 024452117. August 14, 2007

⁹ Corcoran, Terence. *Business is missing*. *Financial Post*. July 20, 2010



border facilities. Most of the equipment used by these firms operates on diesel engines, which are about to become more expensive as North America adopts new Tier IV standards. Furthermore, while these new engines dramatically reduce NO_x and CO₂ emissions (by as much as 90 per cent), these benefits come in the form of higher operating costs resulting from higher fuel consumption.

Though the strategic use of tax incentives, the federal government can achieve two important objectives: improved productivity rates within the construction, oil and gas, mining and trucking industries resulting from the use of the latest and most efficient new equipment technologies; and significant improvements in air quality resulting from industry early adoption of new Tier IV technology, thereby resulting in the early retirement of older more polluting existing equipment.

Recommendation:

6. CCA members recommend the federal government increase, on a time-limited basis (over the life of the Building Canada Plan), the capital cost allowance rate for equipment purchases covered by Classes 10, 16, and 38, to 50 per cent and depreciable on a straight-line basis.

4.2 Capital Gains Tax and Recaptured Capital Cost Allowance

Federal capital gains policy continues to limit the potential for increasing reinvestment in commercial and industrial properties. Many Canadians are reluctant to sell and reinvest in income property because of the tax consequences. After a sale, the capital gains tax and recaptured capital cost allowance leaves investors with less equity, and therefore unable to acquire a property of similar value. As a result, many building owners become locked-in to properties that are underutilized, energy-inefficient and restrict retirement savings growth.

Removing the disincentive to reinvestment through the implementation of tax deferral would provide building owners with additional financial resources to invest in energy efficiency upgrades following the acquisition of a new property.

Recommendation:

7. CCA members recommend federal tax policy be amended to permit tax deferral of capital gains on the sale of investment properties if the proceeds are reinvested within one-year of the sale into energy improvements.

Il y a plus de 250 000 entreprises à l'échelle du Canada qui exercent des activités dans l'industrie de la construction. Ces entreprises utilisent différents types d'équipement mobile et stationnaire pour la construction, l'entretien et la réparation de maisons, d'écoles, de bâtiments commerciaux et industriels, de routes, d'autoroutes, de ponts, d'installations de traitement des eaux, d'égouts, de réseaux et centrales électriques, ainsi que d'autres types d'infrastructure moins courante comme les ports, les complexes ferroviaires, les aéroports et les installations frontalières. La majorité de l'équipement et des machines utilisés par ces entreprises sont dotés de moteurs diesels, lesquels seront beaucoup plus chers alors que l'Amérique du Nord s'apprête à adopter de nouvelles normes pour les moteurs de niveau IV. De plus, bien que ces nouveaux moteurs réduisent radicalement les émissions de NOx et de CO₂ (réductions pouvant aller jusqu'à 90 pour cent), ces avantages entraînent des coûts d'exploitation plus élevés associés à une consommation de carburant plus importante.

Grâce à l'utilisation stratégique d'incitatifs fiscaux, le gouvernement fédéral peut atteindre deux objectifs importants : des taux de productivité améliorés dans le secteur de la construction, des hydrocarbures, des mines et du camionnage en raison de l'utilisation des plus récentes technologies et du nouvel équipement plus efficace; et des améliorations importantes de la qualité de l'air par suite de l'adoption précoce de la nouvelle technologie des moteurs de niveau IV, permettant ainsi le retrait anticipé d'équipement et de machines plus polluants.

Recommandation :

6. Que le gouvernement fédéral augmente à 50 pour cent le taux de déduction pour amortissement pour les achats d'équipement des catégories 10, 16 et 38 et accélère l'amortissement selon la méthode linéaire et ce, pendant une période limitée (soit la durée du plan Chantiers Canada).

4.2 Impôt sur les gains en capital et récupération de la déduction pour amortissement
La politique fédérale sur les gains en capital continue à limiter la possibilité d'accroître le réinvestissement dans les propriétés commerciales et industrielles. Plusieurs Canadiens hésitent à vendre ou à réinvestir dans des immeubles à revenu en raison des conséquences fiscales. Après une vente, l'impôt sur les gains en capital et la récupération d'amortissement font en sorte que les investisseurs ont souvent moins de capitaux propres et ne peuvent donc pas faire l'acquisition d'une propriété de valeur similaire. Par conséquent, plusieurs propriétaires sont aux prises avec des immeubles qui sont sous-utilisés, qui ne sont pas économiquement viables et qui limitent la croissance de l'épargne-retraite. En supprimant ces mesures qui tendent à décourager le réinvestissement et en adoptant des mesures de report de l'impôt, cela donnerait aux propriétaires d'immeubles des ressources additionnelles qu'ils pourraient investir dans des améliorations économiques suivant l'acquisition d'une nouvelle propriété.

Recommandation :

8. Que la politique fédérale sur les gains en capital soit modifiée pour permettre le report de l'impôt sur les gains en capital associés à la vente d'immeubles de placement si, dans l'année qui suit la vente, le produit réalisé est réinvesti dans des améliorations énergétiques.

Toutefois, une décision de 2007 de l'Agence du revenu du Canada⁸ a effectivement éliminé tout incitatif lié à ce crédit d'impôt, puisque celui-ci doit être traité comme une aide gouvernementale et être inclus dans le revenu du contribuable, neutralisant ainsi l'effet incitatif que le gouvernement voulait en fait créer pour que les employeurs embauchent des apprentis de première et deuxième année.

Recommandation :

5. Afin d'accroître l'efficacité du crédit d'impôt pour la création d'emplois d'apprentis, que le gouvernement modifie la politique fiscale actuelle pour faire en sorte que le crédit soit une véritable mesure d'encouragement.

4. Stimuler la croissance économique grâce à la modernisation de l'équipement

Alors que l'économie sort de la récession, la majorité des analystes croient que les investissements du secteur privé ne se sont pas encore rétablis aux niveaux d'avant la récession. Plutôt que d'investir aujourd'hui en prévision d'une future croissance solide, les entreprises canadiennes mobilisent des capitaux à long terme sur les marchés de l'investissement, mais elles empruntent très peu auprès des banques. Dans un rapport publié récemment par les Services économiques TD, le crédit aux entreprises ne montre aucune augmentation, telle qu'on s'attendrait à ce stade dans le cycle conjoncturel. Un économiste de TD, Grant Bishop, a indiqué qu'avec les entreprises qui accumulent de l'argent liquide, il n'est pas clair si les profits importants réalisés par les entreprises ont été utilisés pour financer de nouveaux investissements en capital.⁹

Les investissements en capital par les entreprises, au même titre que les activités de la construction, sont généralement utilisés comme indicateur retardé lorsqu'on mesure la croissance économique. Le fait que les emprunts des entreprises demeurent faibles est inquiétant, surtout lorsqu'on tient compte des prévisions d'une croissance économique morose pour l'économie mondiale après la fin des mesures de relance sans précédent que l'on a vues au cours des 18 derniers mois.

Ce dont l'économie canadienne a besoin maintenant, c'est une série d'incitatifs fiscaux pour encourager les entreprises à faire des investissements en capital et machinerie et créer ainsi des assises plus solides pour une économie plus concurrentielle alors que le monde sort de la récession économique.

4.1 Déduction pour amortissement

Les membres de l'ACC croient fermement qu'il faut actuellement un incitatif fédéral visant à encourager les entreprises à réinvestir dans l'acquisition de nouvel équipement. L'accélération des taux d'amortissement pour les camions, les tracteurs, les remorques et l'équipement lourd motorisé servant au déplacement, à l'excavation ou au compactage du sol, de roches, de béton ou d'asphalte fournirait un incitatif additionnel intéressant aux détaillants et au secteur manufacturier.

⁸ Atkinson, James. *Credit d'impôt pour la création d'emplois d'apprentis - 12(1)(t)*, Décision de l'ARC 2007 - 024452117. 14 août 2007.
⁹ Corcoran, Terence. *Business is missing. Financial Post*. 20 juillet 2010.

travailleurs d'ici 2018 uniquement pour remplacer les départs naturels et répondre à la demande intérieure croissante.

Les investissements faits dans le cadre du Plan d'action économique du Canada représentent un premier pas important en vue d'accroître la capacité de formation au pays. Le financement fédéral de 2 milliards de dollars consacré aux améliorations de l'infrastructure des universités et des collèges a produit plus de 5 milliards de dollars en nouvelles dépenses ciblées dans l'ensemble du Canada.

Les collèges communautaires et les écoles polytechniques du Canada sont les principaux fournisseurs de diplômés qualifiés prêts à travailler et, à ce titre, ils jouent un rôle indispensable pour aider à combler la pénurie imminente de travailleurs qualifiés. Malgré les investissements faits au cours des 18 derniers mois, plusieurs collèges communautaires continueront à avoir du mal à suffire aux demandes de programmes actuelles et futures. Plusieurs collèges ont des listes d'attente de 12 à 18 mois pour ceux qui souhaitent s'inscrire à des programmes techniques et d'apprentissage, sans compter que l'équipement et le matériel pour assurer la formation des étudiants sont désuets.

Les membres de l'ACC sont très préoccupés par la détérioration des collèges communautaires et des écoles polytechniques du Canada. L'industrie compte énormément sur ces établissements pour produire les travailleurs qualifiés dont elle a besoin pour demeurer concurrentielle et répondre à la demande sans cesse croissante de services de construction dans l'économie canadienne. En l'absence d'améliorations continues en vue de moderniser les collèges communautaires à l'échelle du pays, les pénuries de main-d'œuvre seront courantes, ce qui rendra notre économie moins concurrentielle sur la scène mondiale et nuira à la capacité de l'industrie canadienne de profiter de nouvelles occasions de croissance sur le marché mondial. Bien que la responsabilité à ce chapitre relève en grande partie des provinces, le gouvernement fédéral peut aider en prolongeant le Programme d'infrastructure du savoir pendant la durée du plan Chantiers Canada.

Recommandation :

4. Afin de permettre aux collèges d'entreprendre un programme de modernisation pour répondre à la demande accrue en matière de travailleurs qualifiés additionnels et satisfaire aux besoins de demain, le gouvernement fédéral devrait prolonger le Programme d'infrastructure du savoir à un niveau de financement de 1 milliard de dollars par année pendant la durée du plan Chantiers Canada.

3. Encourager les employeurs à embaucher de nouveaux apprentis

L'ACC félicite le gouvernement fédéral d'avoir mis en place divers programmes de soutien visant à encourager la formation en apprentissage dans l'ensemble du pays. Plus précisément, le crédit d'impôt pour la création d'emplois d'apprentis s'avère très prometteur comme outil efficace en vue d'accroître l'apprentissage dans les lieux de travail. Le crédit d'impôt encourage les employeurs à embaucher des apprentis qui en sont à leur première ou deuxième année d'études dans des métiers reconnus par le Sceau rouge; il s'agit d'un crédit d'impôt annuel non remboursable égal à un maximum de 2 000 \$ du salaire et du traitement admissibles par apprenti.

dollar supplémentaire payé en impôt.⁵ Le Conference Board du Canada⁶ a fait des déductions similaires en se penchant sur les investissements dans l'infrastructure et la croissance de la productivité en Ontario et a conclu que chaque dollar de dépenses réelles consacrées à l'infrastructure ajoute 1,11 \$ au PIB réel.

Les membres de l'ACC reconnaissent l'importance d'assurer une gestion financière prudente au cours des prochaines années alors que les gouvernements à l'échelle du Canada réduiront leurs dépenses et se concentreront sur l'établissement de budgets équilibrés. Les efforts déployés antérieurement par les gouvernements en vue d'équilibrer les budgets ont souvent été faits au détriment des dépenses d'immobilisations, ce qui a produit un déficit de l'infrastructure évalué à 123 milliards de dollars.⁷ Pour que le Canada puisse relever les faibles taux de productivité et demeurer un pays concurrentiel pour investir et faire des affaires, il doit augmenter, et non pas réduire, les dépenses globales consacrées à l'infrastructure.

Recommandations :

1. Que le gouvernement fédéral rende permanent le remboursement de la TPS pour tous les produits et services acquis par les municipalités.
2. Que le gouvernement fédéral augmente de 2 milliards de dollars à 5 milliards de dollars par année le montant transféré aux municipalités en vertu du Fonds de la taxe sur l'essence. De plus, par le biais de discussions avec les provinces, que le gouvernement fédéral s'assure que toute augmentation de financement fédéral direct aux municipalités n'entraîne pas une diminution correspondante de financement provincial/municipal.
3. Que le gouvernement fédéral, en collaboration avec le Conseil de la fédération, étudie plus en profondeur les liens entre le financement de l'infrastructure et la productivité, et qu'il élabore un plan d'investissement national à long terme dans l'infrastructure et qu'il partage également les coûts de sa mise en œuvre entre les trois ordres de gouvernement. Dans le cadre de cette initiative, le gouvernement devrait examiner l'établissement de nouvelles mesures stratégiques visant à accorder aux gouvernements municipaux une plus grande flexibilité et à leur permettre d'élargir leurs pouvoirs de perception de recettes au-delà des impôts fonciers et des droits d'aménagement.

2. Accroître la capacité de formation des travailleurs qualifiés

Au cours de la prochaine décennie, l'économie canadienne sera confrontée à une pénurie importante de main-d'œuvre qualifiée. Selon les prévisions du Conference Board du Canada, le nombre de nouveaux travailleurs qualifiés nécessaires pour remplacer la population active canadienne vieillissante atteindra un million d'ici 2020, à partir du secteur manufacturier aux soins de santé, du tourisme au secteur bancaire, des hydrocarbures au secteur minier. Dans l'industrie de la construction seulement, on estime qu'il faudra plus de 395 000 nouveaux

⁵ Stiff, David and Smetanin, Paul. *Public Infrastructure Underinvestment: the Risk to Canada's Economic Growth*. RiskAnalytics, 2010.

⁶ Antunes, Pedro, Beckman, Kip and Johnson, Jacqueline. *Les répercussions économiques de l'infrastructure publique en Ontario*. Le Conference Board du Canada, 2010.

⁷ Mirza, Saeed. *Attention : Danger - L'effondrement imminent de l'infrastructure municipale du Canada*. Un rapport de la Fédération canadienne des municipalités, 2007.

peu plus de 40 pour cent en 2007. Au cours de cette même période, les dépenses municipales, quant à elles, ont augmenté pour passer d'un peu moins de 30 pour cent en 1960 à plus de 55 pour cent en 2007. Toutefois, comme les sources de revenu locales n'ont pas suivi le rythme de ces dépenses accrues, cette situation a eu comme conséquence un financement inadéquat consacré à l'entretien de l'infrastructure et une détérioration accrue des actifs publics locaux, ce qui a entravé la productivité manufacturière du Canada.

Aujourd'hui, bon nombre d'experts, dont le professeur Brox, ont mis en lumière l'existence d'un déficit important en matière d'infrastructure publique, lequel continuera de croître rapidement à mesure que bon nombre des actifs d'infrastructure construits dans les années 50 et 60 approchent rapidement la fin de leur durée de vie utile. Un rapport publié par Thomas Courchene³ de l'École des études de politiques publiques à l'Université Queens révèle que la responsabilité accrue assumée par les municipalités à l'égard des actifs d'infrastructure s'avère particulièrement préoccupante pour les villes canadiennes, puisque celles-ci se fient davantage aux impôts fonciers comparativement à leurs homologues américains ou européens. Les municipalités canadiennes tirent 92 pour cent de leurs recettes fiscales globales des impôts fonciers, alors que les villes américaines perçoivent seulement 72,8 de leurs recettes des impôts fonciers. Les villes européennes, à l'exception de celles du Royaume-Uni, dépendent beaucoup moins des impôts fonciers, tirant moins de 60 pour cent de leurs recettes globales des impôts fonciers.

Contrairement aux taxes de vente et à l'impôt sur le revenu, les impôts fonciers ont tendance à augmenter à un rythme beaucoup plus lent que l'économie ou que les dépenses locales qui appuient cette économie; ils constituent donc une très faible source de financement pour la construction et l'entretien de l'infrastructure municipale. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont reconnu ce problème et ont mis en œuvre quelques mécanismes de partage des recettes pour aider à accroître la capacité des municipalités afin qu'elles puissent mieux gérer leur infrastructure. Entre autres, le gouvernement fédéral a accordé un remboursement de la TPS pour les achats effectués par les municipalités jusqu'en 2014 et a créé une mesure permanente visant le transfert annuel de 2 milliards de dollars de recettes aux municipalités par le biais du Fonds de la taxe sur l'essence. Toutefois, malgré le succès de ces mesures, ainsi que les récentes augmentations du financement de l'infrastructure nationale prévues dans le cadre des mesures de relance économique du gouvernement et des programmes de développement de l'infrastructure financés conjointement, le Canada continuera à souffrir sur le plan économique en l'absence d'autres augmentations de financement gouvernemental destinée à l'infrastructure.

Selon une récente étude publiée par RiskAnalytics⁴, les nouveaux venus sur le marché du travail au Canada peuvent subir une diminution de leur rémunération pouvant atteindre jusqu'à 51 000 \$ au cours de leur vie professionnelle en raison d'une plus faible productivité attribuable à une infrastructure inadéquate. Bien que des taux d'imposition plus élevés seront nécessaires pour appuyer des investissements accrus dans l'infrastructure, les gains de rémunération qui en découleront compenseront amplement toute perte prévue de revenu, car les employés obtiendront un rendement de 1,48 \$ en revenu réel après impôts pour chaque

³ Courchene, Thomas J. *Global Futures for Canada's Global Cities*. Enjeux publics IRPP, vol. 8, n° 2.
⁴ Stiff, David and Smetanin, Paul. *Public Infrastructure Underinvestment: the Risk to Canada's Economic Growth*. RiskAnalytics, 2010.

5. Afin d'accroître l'efficacité du crédit d'impôt pour la création d'emplois d'apprentis, que le gouvernement modifie la politique fiscale actuelle pour faire en sorte que le crédit soit une véritable mesure d'encouragement.
6. Que le gouvernement fédéral augmente à 50 pour cent le taux de déduction pour amortissement pour les achats d'équipement des catégories 10, 16 et 38 et accélère l'amortissement selon la méthode linéaire et ce, pendant une période limitée (soit la durée du plan Chantiers Canada).
7. Que la politique fédérale sur les gains en capital soit modifiée pour permettre le report de l'impôt sur les gains en capital associés à la vente d'immeubles de placement si, dans l'année qui suit la vente, le produit réalisé est réinvesti dans des améliorations énergétiques.

1. Accroître la productivité économique

Depuis plus de 20 ans, les taux de productivité à l'échelle nationale préoccupent les responsables des orientations politiques, les banquiers, les universitaires et les chefs d'entreprises. Depuis le début des années 90, toutes les mesures internationales de productivité montrent que le Canada perd du terrain par rapport à ses plus proches concurrents mondiaux. En réponse à cette situation, les parlementaires ont adopté des mesures sous forme de politiques et d'incitatifs fiscaux favorables afin d'encourager les entreprises à faire l'acquisition de nouvel équipement et de nouvelle machinerie. Malheureusement, à ce jour, la plupart de ces efforts ont eu peu d'effets sur la productivité des entreprises à l'échelle nationale.

Récemment, plusieurs économistes se sont penchés à nouveau sur le défi que pose la productivité et ont tenté de trouver de nouvelles réponses à cette question embêtante. L'une des principales hypothèses émergentes pour expliquer le taux de productivité anémique du Canada est le lien étroit entre la productivité et les investissements dans les principaux actifs publics tels que les routes, les ports, les aéroports et les installations frontalières pour n'en nommer que quelques-uns, ou l'infrastructure publique nationale.

Dans une étude réalisée en 1989 par David Aschauer¹, ce dernier a été le premier à laisser entendre que les baisses des taux de productivité des pays du G7 pouvaient s'expliquer en partie par les investissements réduits dans l'infrastructure en pourcentage du PIB global. Cette conclusion a été corroborée par le professeur James Brox² qui a constaté qu'en 1994, les taux de productivité du Canada et des États-Unis étaient essentiellement les mêmes; cependant, en 2007, le taux d'investissement du Canada avait reculé de 3,5 pour cent, tandis que celui des États-Unis avait augmenté de plus de 24 pour cent. Par conséquent, au cours de cette période, les États-Unis ont augmenté leur taux de productivité de plus de 20 pour cent comparativement au Canada.

Dans son rapport, le professeur Brox a également constaté que les réductions entre 1994 et 2007 étaient reliées à un taux sans cesse moins élevé d'investissement global dans l'infrastructure de la part des gouvernements canadiens. Depuis 1960, les dépenses fédérales en pourcentage de l'investissement global dans l'infrastructure sont passées d'un peu moins de 30 pour cent à moins de cinq (5) pour cent en 2007. Les dépenses provinciales ont également baissé, mais légèrement seulement passant d'un peu moins de 50 pour cent à un

¹ Aschauer, David. *Is Public Expenditure Productive?* Journal of Monetary Economics. 1989, vol. 23, 2.
² Brox, James A. *Infrastructure Investment: The Foundation of Canadian Competitiveness*. Enjeux publics IRPP. Août 2008, vol. 9, n° 2.

Introduction

Alors que le Canada sort de l'emprise de la récession, plusieurs leçons qui se sont dégagées de la reprise des années 90 devraient servir à orienter la politique future du gouvernement. Premièrement, la politique budgétaire et fiscale fédérale influe grandement sur la compétitivité mondiale du Canada. Il importe de trouver un juste équilibre entre le respect rigoureux d'une gestion financière prudente et le besoin de continuer d'investir dans l'infrastructure publique du Canada, ce qui contribuera à créer une économie plus productive et concurrentielle à plus long terme. Deuxièmement, en l'absence d'une approche équilibrée, les gouvernements risquent de compromettre la croissance économique future dans le but d'atteindre des ratios de la dette au PIB moins élevés qui, même après les dépenses des deux dernières années, se situent à des niveaux qui font l'envie de tous les pays du G8.

La productivité et la compétitivité du Canada à l'échelle mondiale figurent parmi les plus élevées du monde. Il suffit de regarder les niveaux d'investissements étrangers dans notre économie pour constater la confiance à l'échelle mondiale en regard à notre avenir. Cependant, il reste plusieurs défis de taille à l'horizon qui, s'ils ne sont pas réglés rapidement, viendront entraver la croissance future du Canada.

L'ACC croit que la solution pour assurer la prospérité nationale soutenue repose sur une meilleure coordination des politiques budgétaires fédérales et provinciales et un soutien solide à l'égard des objectifs économiques nationaux. Dans le cadre des consultations prébudgétaires de cette année, l'ACC a le plaisir de présenter aux membres du Comité permanent des finances de la Chambre des communes les recommandations suivantes :

1. Que le gouvernement fédéral rende permanent le remboursement de la TPS pour tous les produits et services acquis par les municipalités.
2. Que le gouvernement fédéral augmente de 2 milliards de dollars à 5 milliards de dollars par année le montant transféré aux municipalités en vertu du Fonds de la taxe sur l'essence. De plus, par le biais de discussions avec les provinces, que le gouvernement fédéral s'assure que toute augmentation de financement fédéral direct aux municipalités n'entraîne pas une diminution correspondante de financement provincial/municipal.
3. Que le gouvernement fédéral, en collaboration avec le Conseil de la fédération, étudie plus en profondeur les liens entre le financement de l'infrastructure et la productivité, et qu'il élabore un plan d'investissement national à long terme dans l'infrastructure et qu'il partage également les coûts de sa mise en œuvre entre les trois ordres de gouvernement. Dans le cadre de cette initiative, le gouvernement devrait examiner l'établissement de nouvelles mesures stratégiques visant à accorder aux gouvernements municipaux une plus grande flexibilité et à leur permettre d'élargir leurs pouvoirs de perception de recettes au-delà des impôts fonciers et des droits d'aménagement.
4. Afin de permettre aux collèges d'entreprendre un programme de modernisation pour répondre à la demande accrue en matière de travailleurs qualifiés additionnels et satisfaire aux besoins de demain, le gouvernement fédéral devrait prolonger le Programme d'infrastructure du savoir à un niveau de financement de 1 milliard de dollars par année pendant la durée du plan Chantiers Canada.

MÉMOIRE PRÉBUDGÉTAIRE



Comité permanent des finances
de la Chambre des communes
Août 2010